

Antrag

der Abgeordneten Matthias Berninger, Marieluise Beck (Bremen), Rita Griebhaber, Antje Hermenau, Michael Hustedt, Dr. Manuel Kiper, Dr. Angelika Köster-Loßack, Winfried Nachtwei, Egbert Nitsch (Rehdsburg), Cem Özdemir, Simone Probst, Christine Scheel, Wolfgang Schmitt (Langenfeld), Christian Sterzing, Dr. Antje Vollmer, Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

BAföG-Strukturreform dringender denn je

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die BAföG-Strukturreform ist gescheitert

Der Deutsche Bundestag ist in seiner Sitzung am 27. Juni 1996 mit großer Mehrheit dem Beschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 13. Juni 1996 gefolgt, der die dringende Notwendigkeit einer umfassenden Strukturreform der Ausbildungsförderung betonte und als „Zwischenlösung“ bis zum Abschluß der Reform eine 18. Novelle zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) vorsah. Diese Absicht fand auch deshalb breiten Zuspruch im Deutschen Bundestag, weil insbesondere die Bundesregierung den Eindruck erweckte, den notwendigen Reformprozeß ernsthaft betreiben zu wollen. Am 18. Dezember 1997 mußten die Regierungschefs von Bund und Ländern eingestehen, daß sie sich nicht auf ein Modell zur Reform der Ausbildungsförderung einigen konnten. Der groß angekündigte Reformprozeß ist damit gescheitert. Statt dessen haben die Regierungschefs eine weitere „Zwischenlösung“, nämlich die Anhebung der BAföG-Freibeträge um 6 % und der Bedarfssätze um 2 % zum Herbst 1998 beschlossen (19. BAföG-Novelle).

Tatsächlich ist die Geschäftsgrundlage, auf der seinerzeit die 18. Novelle durch eine große Koalition im Deutschen Bundestag und von Bund und Ländern zustande kam, nicht mehr gegeben. Ob die Bundesregierung je ernsthaft an einer Strukturreform des BAföG interessiert war oder ob sie von vornherein nur die Absicht hatte, die Strukturreform zwar anzukündigen, um sich die Zustimmung zur 18. BAföG-Novelle zu erkaufen, sie aber dann platzen zu lassen, muß offenbleiben. Tatsache ist aber, daß die interfraktionelle Zustimmung des Deutschen Bundestages zu der

ausgesprochen dürrtigen und kritikablen 18. Novelle nur in der Erwartung einer grundlegenden Reform erfolgt ist. Diese Erwartung ist insbesondere durch die Bundesregierung düpiert worden. Nachdem eineinhalb Jahre Zeit vertan wurden, liegt dem Deutschen Bundestag nunmehr die kümmerliche 19. BAföG-Novelle, bis dato aber weder von seiten der Bundesregierung noch der Länder, die den Reformprozeß federführend übernommen haben (mit Ausnahme Bayerns), irgendein diskutabler Vorschlag zur Strukturreform der Ausbildungsförderung vor. Lediglich der Freistaat Bayern hat einen Gesetzesantrag beim Bundesrat eingebracht (Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Studienfinanzierung).

Die bereits zu Beginn begründeten Zweifel, daß Bund und Länder angesichts der dünnen Decke inhaltlicher Gemeinsamkeiten kaum zu einer grundsätzlichen Strukturreform des BAföG fähig sein dürften, haben sich frühzeitig zur Gewißheit verdichtet. Bereits der Start wurde verschlafen: Die Arbeitsgruppe von Bund und Ländern nahm ihre Arbeit mit erheblicher Verspätung auf, verstrickte sich in Scheinaktivitäten und Aktionismus, stritt um Protokolle, die nicht erstellt werden, und versteckte sich vor der interessierten Öffentlichkeit. Bei der Prüfung verschiedener Reformmodelle wurde erkennbar parteipolitisch, voreingenommen und vorurteilsbesetzt verfahren, eine gleichermaßen sachliche Prüfung aller diskutablen Modelle wurde nicht vorgenommen. Mehrfach wurde der Öffentlichkeit suggeriert, eine Einigung stehe kurz bevor, oder werde von den Regierungschefs von Bund und Ländern letztlich doch noch bewerkstelligt. Der Deutsche Bundestag respektive der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung wurde zwar verschiedentlich über den angeblichen Fortgang des Reformprozesses in der Bund-Länder-AG in Kenntnis gesetzt, auch konnte der Ausschuß sich in seiner Anhörung zur Reform der Ausbildungsförderung am 25. Juni 1997 über die Komplexität der Reformaufgabe informieren; substantiell war er aber am Reformprozess nicht beteiligt. Insgesamt, vor allem aber wegen des weitgehenden Ausschlusses der hochschulpolitischen Öffentlichkeit, war dieser sog. Reformprozeß ein Trauerspiel.

Bund und Länder haben bei der Aufgabe versagt, das Fundament für die Hochschulreform zu legen: Den Studierenden einen Lebensunterhalt zu garantieren, der ihnen erlaubt, unabhängig von familiären Pressionen und Schranken der sozialen Herkunft eine autonome Studienentscheidung zu treffen und zügig, intensiv und ohne Zwang zu studienferner Erwerbsarbeit zu studieren. Daß nach eineinhalbjährigen Verhandlungen bei der Ausbildungsförderung noch immer kein Perspektivwechsel möglich zu sein scheint, ist ein Armutszeugnis für alle Beteiligten und eine herbe Enttäuschung für all diejenigen, die auf staatliche Förderung angewiesen sind, um studieren zu können. Der Hochschulpolitik in Deutschland wurde kein guter Dienst erwiesen.

2. Die 18. BAföG-Novelle hat die Endphase des BAföG eingeleitet

Seit Inkrafttreten der 18. BAföG-Novelle ist die Studierendenförderung ärmer als je zuvor. Die negativen Effekte der Novelle, die zahlreiche Experten prognostiziert haben, treten erwartungsgemäß zu Tage, während die großen Ankündigungen nur Ankündigungen geblieben sind. Die Gefördertenzenzahlen gingen weiter zurück, Freibeträge und Bedarfsätze hinken meilenweit hinter der Preisentwicklung hinterher. Die Novelle war nicht nur in der Substanz verfehlt, sondern auch schlecht vorbereitet. Viele Studenten mußten monatelang auf Förderbeträge warten.

Seit der 18. BAföG-Novelle gilt eine kürzere Förderungshöchstdauer für alle Studierenden, die zum Wintersemester 1996/97 das 5. Fachsemester noch nicht begonnen haben. Damit werden Studierende für ein Überschreiten der Förderungshöchstdauer mit der Umstellung der Förderung auf Bankdarlehen bestraft, selbst wenn sie die Gründe für die Überschreitung nicht zu verantworten haben. Von der Regelung sind Studierende betroffen, die schon mehrere Semester studieren und ihre Studienplanung an der Förderungshöchstdauer ausgerichtet haben, die noch bis Sommer 1996 galt. Die meisten von ihnen werden die Reduzierung der Förderungshöchstdauer in der verbleibenden Studienzeit nicht auffangen können. Auch die Neuregelung der Studienabschlußförderung war sachlich nicht begründet, da in den meisten Fällen eine Überschreitung der Höchstförderdauer von den Studierenden nicht zu verantworten ist. Vielmehr sind es die Rahmenbedingungen – organisatorische Probleme an den Hochschulen – Zwang zur Erwerbstätigkeit – die viele Studierende zu einer Verlängerung des Studiums nötigen. Hier sind besonders Studierende aus sozial schwächeren Familien betroffen, sie müssen ungleich mehr Geld zu ihrem Unterhalt dazu verdienen und verfügen dennoch über weniger Mittel als Studierende der oberen Herkunftsgruppe.

Ein schwerwiegender Mangel der 18. Novelle sind auch die Regelungen zum Auslandsstudium. Die vorher gültige Regel, daß bis zu zwei Semester im Ausland nicht auf die ohnehin reduzierte Förderungshöchstdauer angerechnet werden, entfiel. Bei Überschreitung der Förderungshöchstdauer aufgrund eines Auslandsstudiums wird keine Ausbildungsförderung mehr gewährt oder nur in Form des verzinslichen Bankdarlehens. Dies widerspricht allen Überlegungen, daß sich deutsche Studierende im Zuge des globalen sozialen Wandels und insbesondere mit Blick auf die sich herausbildenden grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte stärker international orientieren müssen. Ausgerechnet die Studierenden, die die Notwendigkeit für und Bereicherung durch internationale Mobilität erkennen, werden von einem Auslandsstudium abgehalten. Es gilt, die Bereitschaft zum Auslandsstudium auch bei BAföG-Empfängerinnen und -Empfängern zu fördern.

Vor der 18. Novelle erhielten Studierende, die in den gesetzlich vorgesehenen Hochschulgremien tätig werden, für eine angemessene Zeit über die Förderungshöchstdauer Mittel nach dem BAföG. Seit der 18. Novelle können sie bei Überschreiten der Förderungshöchstdauer nur noch ein verzinsliches Bankdarlehen erhalten.

Aufgrund dieser Maßnahme wird die Zahl der Studierenden, die sich hochschulpolitisch engagieren, weiter sinken. Die Aufstellung von Kandidaten für die studentische Gremienarbeit wird erschwert und ist nicht mehr unabhängig von den individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Damit werden die Position der Studierenden als Mitglieder der Hochschule geschwächt und die Gruppenuniversität ausgehöhlt.

3. Die 19. BAföG-Novelle besiegelt den Ruin des BAföG

Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben am 18. Dezember 1997 vereinbart, zum Herbst 1998 die Freibeträge um 6 % und die Bedarfssätze um 2 % anzuheben, als Ausgleich für die Einkommens- und Preisentwicklung für den Zeitraum Herbst 1996 bis Herbst 1998. Dies sieht nun die Bundesregierung auch in ihrem Gesetzentwurf vor. Der BAföG-Beirat hält dagegen eine Erhöhung der Bedarfssätze um 10 % und eine Erhöhung der Elternfreibeträge um 7 % für erforderlich, um die BAföG-Sätze wenigstens halbwegs der Preisentwicklung anzupassen und den Kreis der Berechtigten nicht weiter einzuschränken.

Nennenswerte Neuerungen oder gar Verbesserungen bringt die 19. BAföG-Novelle nicht. Fehlentwicklungen der 18. Novelle werden nicht korrigiert. Selbst die kümmerliche Erhöhung der Freibeträge erkaufte die Bundesregierung durch einen Trick. Die Erhöhung liegt tatsächlich nur bei 5 % und nicht bei 6 %. Nach der geltenden Rechtslage (18. BAföG-Novelle) ist zum Herbst 1998 eine Anhebung der BAföG-Freibeträge um 1 % festgeschrieben. Diese Anhebung soll die Einkommens- und Preisentwicklung für den Zeitraum vor 1996 ausgleichen. In der 19. BAföG-Novelle wird die geltende Rechtslage der 1%igen Anhebung der BAföG-Freibeträge zum Herbst 1998 wieder aufgehoben und durch eine 6%ige Anhebung der Freibeträge ersetzt. Dies kostet Bund und Länder auch nur 5 % mehr, als für 1998 in den Haushalten angesetzt wurde. Die geltende Rechtslage aufzuheben und den Ausgleich für den Zeitraum vor 1996 mit dem neuen Etikett „Anhebung um 6 %“ der Öffentlichkeit gleich zwei Mal zu verkaufen, ist unlauter.

Die Anhebung der BAföG-Parameter in 1998 gleicht noch nicht einmal die Anhebung des Kindergeldes von 1996 aus, die alle Familien in Deutschland erhalten haben. Bei der Berechnung des BAföG-Förderungsbetrages wird auf das Elterneinkommen des vorletzten Kalenderjahres zurückgegriffen. Das Kindergeld wird bei der Berechnung des BAföG als Einkommen der Eltern angerechnet. Die Kindergeldanhebung von 1996 wirkt sich deshalb so aus, als seien die Löhne der Eltern der BAföG-Geförderten plötzlich pauschal angestiegen. Bei gleichbleibenden BAföG-Freibeträgen wird dadurch der BAföG-Förderungsbetrag entsprechend vermindert. Die Folge: Die BAföG-Leistung sinkt.

Familien mit BAföG-Empfängern werden schlechter gestellt, weil sie durch die geringeren Förderungsbeträge so behandelt werden, als ob die vom Bundesverfassungsgericht geforderte und dann umgesetzte Anhebung des Kindergeldes 1996 für sie gar nicht erfolgt

wäre. Im Sinne einer Gleichbehandlung müßte allein wegen der aus Verfassungsgründen erfolgten Anhebung des Kindergeldes der BAföG-Elternfreibetrag in 1998 und 1999 entsprechend angehoben werden. Für viele Familien reicht die 6%ige Anhebung der BAföG-Freibeträge zusammen mit der 2%igen Anhebung der BAföG-Bedarfssätze nicht einmal aus, um einen Ausgleich für das für alle Familien in Deutschland angehobene Kindergeld zu schaffen. Dies trifft besonders kinderreiche Familien, bei denen das erhöhte Kindergeld für die BAföG-berechtigten Kinder mehrfach ins Gewicht fallen wird. Kinderreichtum und eine qualifizierte Ausbildung dieser Kinder lassen sich in der Bundesrepublik Deutschland wieder zunehmend schlechter vereinbaren.

Die Bedarfssätze wurden seit 1995 nicht mehr erhöht. Die vorgesehene Anhebung der Bedarfssätze um 2 % führt dazu, daß Höchstgeförderte im Monat 15 DM mehr erhalten und ist wegen der zu erwarteten Preisentwicklung völlig unzureichend, um den Wert des BAföG-Förderungsbetrages auch nur annähernd zu erhalten. Beispielsweise hat die Bundesregierung die zum 1. April 1998 in Kraft tretende Mehrwertsteuererhöhung um 1 % überhaupt nicht berücksichtigt, die zu Preissteigerungen führen und den Wert des BAföG-Förderungsbetrages entsprechend weiter mindern wird. Ausgeblendet hat die Bundesregierung bei der Festlegung der Höhe des Bedarfssatzes auch die gesamte Problematik des Unterkunftsbedarfs, insbesondere für Studierende in den neuen Bundesländern.

Von einer Anpassung der BAföG-Leistungen an die Preis- und Einkommensentwicklung kann deshalb keine Rede sein. Das BAföG wird – kaschiert durch eine Pseudoerhöhung – weiterhin kaputt gespart. Für 1997 zeichnet sich ein weiteres Absinken des Finanzaufwandes für die Ausbildungsförderung um mindestens 10 % ab, obwohl Darlehensrückflüsse von ehemaligen Beziehern von Leistungen nach dem BAföG in Höhe von jährlich knapp 1 Mrd. DM zur Verfügung stehen. Die Finanzierung der individuellen Ausbildungskosten muß in noch stärkerem Umfang als bisher durch die Eltern der Auszubildenden erfolgen. Daher wird die Ausbildung in weiter steigendem Maß durch Werkarbeit der Studierenden finanziert werden, was sich in verlängerten Studienzeiten – weit über die Förderungshöchstdauer hinaus – negativ niederschlagen wird.

Einkommensschwache Familien werden weiterhin benachteiligt, während einkommensstarke überproportional vom Studium ihrer Kinder und von der Erhöhung des Kindergeldes profitieren. Diese Notpflaster-Novelle senkt die Zahl der BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger in jedem Fall weiter und verschlechtert außerdem die materielle Situation all derer, die noch Leistungen erhalten. Studierende werden weiterhin für ihr Interesse an einem Auslandsstudium oder ihr Engagement in Gremien bestraft, die Übergangsregelungen für die Studienabschlußförderung bleibt katastrophal. So werden junge Menschen aus einkommensschwachen Familien nicht nur vom Studium selbst in zunehmendem Maße abgehalten, sondern auch von berufsrelevanter Qualifizierung wie

einem Auslandsstudium oder von persönlichkeitsbildender Gremientätigkeit.

Alle Versuche, eine Strukturreform des BAföG einzuleiten, werden scheitern, solange neue BAföG-Modelle „kostenneutral“ zu sein haben, d. h. sich am Finanzvolumen orientieren müssen, das die bildungspolitisch desorientierte Bundesregierung ständig absenkt. Für immer weniger Geld ist der notwendige Neuaufbau und Ausbau der Studierendenförderung nicht zu haben. Mit ihrer Prämisse der Kostenneutralität blockiert die Bundesregierung den Neuanfang bei der Ausbildungsförderung. Die 19. BAföG-Novelle ist Resultat einer Politik, die Ausbildungsförderung nicht unter hochschul-, bildungs- und sozialpolitischen Gesichtspunkten betreibt, sondern sich nur noch durch den Zwang zu kurzfristigen finanzpolitischen Überbrückungsmanövern leiten läßt.

4. Das BAföG ist nicht mehr zukunftstauglich – Die Strukturreform der Ausbildungsförderung ist unumgänglich

Mit dem BAföG-Desaster hat die Bundesregierung – nicht ohne die Mitwirkung verschiedener Länder – das Klima an den Hochschulen wie das bildungspolitische Klima insgesamt belastet und die Lage vieler Studierender vorsätzlich verschlechtert. Sie hat die Entwicklung notwendiger Reformen behindert und die Entfaltungsmöglichkeiten eines Teils der jüngeren Generation blockiert. Sie hat wissentlich auf Bildungs- und Begabungsreserven, die zur Standortsicherung mobilisiert werden müßten, verzichtet und damit ihre eigenen Aussagen zum Zusammenhang von Innovation und umfassender Qualifikation ad absurdum geführt. Den Zugang zu den Hochschulen hat die Bundesregierung zunehmend verbaut und damit die Restbestände des Versuchs, die Idee der Chancengleichheit in die Tat umzusetzen, preisgegeben.

Die Studierendenförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wurde in den 70er Jahren mit dem Ziel eingeführt, auch Kindern aus Familien mit geringem Einkommen ein Studium zu ermöglichen. In der Folgezeit ist es der Bildungspolitik durchaus gelungen, das Bildungspotential der Bevölkerung stärker zu nutzen, jungen Menschen aus „bildungsfernen“ Schichten die Möglichkeit eines Hochschulstudiums zu eröffnen und den Anteil der Studierenden pro Jahrgang sowie den Anteil studierender Frauen zu erhöhen.

Im Laufe der Jahre wurde das BAföG aber als Mittel zur Verbesserung der Chancen auf ein Hochschulstudium unabhängig von Einkünften und Bildungsverhalten der Herkunftsfamilien zunehmend ausgehöhlt und seiner Funktion beraubt. Bedarfssätze und Freibeträge nach dem BAföG wurden der allgemeinen Preisentwicklung und den Lebenshaltungskosten der Studierenden nur noch unzureichend angepaßt. Immer weniger Studierende sind anpruchsberechtigt und werden in immer geringerem Umfang gefördert – obwohl die Studierendenzahlen gestiegen sind. Die Quote der durch BAföG geförderten Studierenden ist in den 25 Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes von ca. 25 % auf 15 % zurückgegangen. Der Fördersatz blieb hinter dem Anstieg der Lebenshal-

tungskosten um 137,2 % von 1971 bis 1996 mit einem Anstieg um nur 97,6 % weit zurück. Eine wachsende Zahl von Studierenden muß deshalb neben dem Studium arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Heute kompensiert das BAföG Chancenunterschiede nur noch höchst unzureichend. Die entscheidende Verantwortung für diese negative Entwicklung tragen die seit 1993 amtierenden Bundesregierungen.

Die Finanzierung einer Hochschulausbildung überfordert zunehmend Familien mit mittleren Einkommen. Studierende aus diesen Familien erhalten einerseits überhaupt keine oder nur verschwindend geringe Förderung. Andererseits profitieren ihre Eltern nur eingeschränkt von den unterhalts- und ausbildungsbezogenen Steuervergünstigungen. Einkommensstarke Familien mit studierenden „Kindern“ und auch Familien bestimmter Berufsgruppen – insbesondere des öffentlichen Dienstes – werden dagegen bevorzugt. Besonders ungerecht ist die verteilungspolitische Asymmetrie zwischen Studierenden und den jungen Menschen gleichen Jahrgangs, die andere Bildungswege einschlagen.

Das Instrumentarium des BAföG erweist sich zudem aber als unzulänglich, die Folgen des veränderten Bildungsverhaltens der jungen Generationen, demographischer Veränderungen und schwankender Studienanfängerzahlen zu bewältigen, es stößt an die Grenzen seiner Wirksamkeit. Das BAföG versagt als Instrument der Bildungswerbung, als Instrument zur Kompensation sozialer Chancenungleichheit und als Instrument zur Sicherung des Rechts auf Bildung, und es ist unzeitgemäß und untauglich für die Probleme der Massenhochschulen. Die Koppelung der Ausbildungsförderung beispielsweise an Leistungsnachweise, die fristgerecht zu erbringen sind, geht an der Realität der deutschen Hochschulen und ihrer Studierenden vorbei.

Vor allem aber ist das derzeitige System aus Unterhaltsrecht und elternabhängiger Studierendenförderung, mit der der studentische Lebensunterhalt gesichert werden soll, anachronistisch. Wenn es um ihren Lebensunterhalt geht, gelten Studierende als Kinder, werden erwachsene Menschen Minderjährigen gleichgesetzt. Diese politische Statusfestschreibung – junge Erwachsene unterhalts- und sozialrechtlich ihren Elternhäusern zuzuordnen – entfernt sich nicht nur von der sozialen Wirklichkeit, sondern hemmt auch die Bemühungen, an den Hochschulen das Verhältnis zwischen Lernenden und Lehrenden zu modernisieren. Die finanzielle Abhängigkeit von den Eltern beschneidet die Freiheit der Studierenden, ihr Studium selbst zu wählen und zu gestalten und längst hat sich die Lebenswirklichkeit der Studierenden auch weit von der des sog. „Normalstudenten“ entfernt. Nicht alle Studierenden beginnen ihr Studium mit 20, nicht alle Studierenden sind ledig und kinderlos, nicht alle Studierenden sind finanziell dazu in der Lage oder aufgrund ihrer bisherigen Berufsbiographie dazu bereit, auf studienbegleitende Erwerbstätigkeit zu verzichten.

Bereits die 18. BAföG-Novelle hat das Schicksal des BAföG besiegelt. Die 19. Novelle beschleunigt den Niedergang dieses ehemals bedeutenden Sozialgesetzes, Bestandteils der Bildungsreform und

Instrumente der Bildungsexpansion, das das Ziel verfolgte, die Bildungschancen zu verbessern, nur beschleunigt fort.

Eine Reform der Studierendenförderung als Kern und Fundament der zweiten Hochschulreform ist deshalb dringend erforderlich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ihren Teil der Verantwortung für das Scheitern der BAföG-Strukturreform zu übernehmen,
2. in der 19. Novelle alle Änderungen der 18. BAföG-Novelle zurückzunehmen, die die Förderung für bestimmte Studierendengruppen einschränken, insbesondere die Regelungen bei Überschreiten der Höchstförderungsdauer nach Krankheit, zur Studienabschlußförderung, zum Auslandsstudium, zur Grementätigkeit sowie das verzinssliche Bankdarlehen,
3. endlich einen eigenen Vorschlag für die Strukturreform der Studierendenförderung vorzulegen, der den Lebens- und Studienbedingungen an den Massenhochschulen entspricht, ein stabiles zukunftsicheres Fördersystem begründet, in dessen Mittelpunkt eine bedarfsdeckende, elternunabhängige Förderung für alle Studierenden steht.

Bonn, den 31. März 1998

Matthias Berninger

Marieluise Beck (Bremen)

Rita Griebhaber

Antje Hermenau

Michael Hustedt

Dr. Manuel Kiper

Dr. Angelika Köster-Loßack

Winfried Nachtwei

Egbert Nitsch (Rendsburg)

Cem Özdemir

Simone Probst

Christine Scheel

Wolfgang Schmitt (Langenfeld)

Christian Sterzing

Dr. Antje Vollmer

Margareta Wolf (Frankfurt)

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion